

Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)

Bakgrund

I huvudbetänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47)* lägger Tillitsdelegationen fram en rad förslag och rekommendationer för att öka handlingsutrymmet för medarbetare inom kommuner och landsting genom en minskad detaljstyrning.

Tillitsdelegationens uppdrag är att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag. I kommittédirektivet fick Tillitsdelegationen också i uppdrag att om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen skulle kunna bidra mer till verksamhetsutveckling.

Delegationen har avgränsat sig till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Genom den omfattande dialog som utredningen initierat har de huvudsakliga problemen utkristalliserats och sammanfattas av utredningen i nedanstående punkter:

- Bristande medborgarfokus.
- Frånvaro av helhetsperspektiv.
- Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar.
- Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna.
- Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling.
- Bristande öppenhet.

I huvudbetänkandet lägger Tillitsdelegationen fram ett antal förslag och rekommendationer riktade till regeringen, kommuner, landsting och lärosätena. Delegationen föreslår också förändringar i två författningar, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 32 500 medlemmar arbetar inom hälsa, life science, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Drygt en fjärdedel av Naturvetarnas medlemmar har disputerat. Inom landsting och kommuner finns närmare 6200 medlemmar som är relativt jämnt fördelade mellan de två sektorerna.

Naturvetarnas synpunkter

7.1.1 En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting

Delegationens förslag: Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn. I detta ingår att genomföra en kontinuerlig systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn. Regeringen ska utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.

Regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag. Riktade statsbidrag ska endast användas när det gäller specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk infrastruktur. Alla riktade statsbidrag ska föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.

Naturvetarna tillstyrker förslagen: Alltför många och detaljerade styrsignaler kan leda till målkonflikter och i själva verket försvåra statens styrning av kommuner och landsting. Förbundet anser därför att det är bra att det kontinuerligt genomförs systemanalyser av statens styrning av välfärdssektorn, samt att dialogen med kommuner och landsting stärks. Det behövs, som Tillitsdelegationen konstaterar, en helhetssyn när det gäller statsbidrag, regelutveckling och förutsättningar för innovation och kunskapsutveckling. Fördelarna av ett större samarbete mellan de olika departementen inom Regeringskansliet har lyfts i många sammanhang och är givetvis viktigt för att uppnå en mer samlad styrning av kommuner och landsting.

Naturvetarna delar uppfattningen att riktade statsbidrag bör användas med försiktighet, då de tenderar att bidra till kortsiktighet, oförutsägbarhet och en mer "ryckig" styrning. Särskilt olyckligt är statlig inblandning i lönesättningen genom olika typer av riktade tidsbundna satsningar. Erfarenheter visar dessutom att effekten på längre sikt blir marginell.

7.1.2 Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting

Delegationens rekommendationer: Kommuner och landsting bör genomföra en analys av nuvarande mål och indikatorer inom välfärdsområdet, prioritera och, vid behov, formulera och identifiera andra mer relevanta utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv. Införandet av nya mål och indikatorer bör föregås av en kontext- och konsekvensanalys. Behov av ny statistik och annan relevant information bör identifieras för att bättre följa upp och utvärdera effekter för medborgarna, gärna i samarbete med forskningen. Dialogen inom kommuner och landsting bör stärkas kring mål och resultat, särskilt med medarbetare närmast medborgarna. Kommuner och landsting bör stärka sin analyskapacitet. SKL bör stödja kommuner och landsting i ett sådant arbete.

Regeringen bör skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn. Regeringen bör ge lämpliga myndigheter i uppdrag att inventera vilken data som rapporteras in från kommuner och landsting inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg samt ta fram förslag på hur datainsamlingen kan förenklas och utvidgas där behov finns för att underlätta en mer ändamålsenlig utvärdering och kunskapsutveckling.

Ambitionen bör vara att minska den totala mängden indikatorer som rapporteras. Sådant arbete pågår i viss mån redan i dag men denna ansats kan förstärkas.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Det är viktigt för utvecklingen av verksamheterna att de följs upp på ett adekvat sätt, samt att de data som samlas in omvandlas till kunskap i organisationen genom en fördjupad dialog med medarbetarna. Naturvetarna vill också framhålla vikten av att all form av datainsamling kontinuerligt utvärderas och utvecklas så att samhället med tiden får alltmer effektiva och tillförlitliga mått på hur väl välfärdssektorn fungerar. Det är vidare angeläget att staten säkerställer att data samlas in på ett enhetligt sätt för att möjliggöra jämförelser mellan kommuner och landsting, vilket medför att det inte bara behövs en dialog inom kommuner och landsting om indikationer utan också mellan kommuner, landsting och stat. Vid utvärderingen av olika resultatindikatorer bör den administrativa belastningen på medarbetarna alltid beaktas.

7.1.3 Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn

Delegationens förslag: Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg, med särskilt fokus på omsorg. Medel ska tilldelas lämplig forskningsfinansiär för att distribuera medlen till passande forskningsprojekt.

Naturvetarna avstyrker förslaget: Vi ser visserligen gärna att regeringen riktar särskilda forskningsmedel mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Däremot har vi svårt att se nödvändigheten av att särskilt fokusera på omsorg. Inom välfärdssektorns alla områden är det viktigt att sträva efter en utveckling som i högre grad bygger på vetenskaplig grund. Verksamhetsnära forskning kan också skapa attraktiva karriärvägar för medarbetare inom kommuner och landsting, vilket med stor sannolikhet kommer att bidra till att kommuner och landsting blir mer attraktiva arbetsgivare. Naturvetarna förordar med anledning av detta att regeringen fokuserar på att bygga upp strukturer och incitament för verksamhetsnära forskning som kommer alla verksamheter till gagn enligt principen ingen nämnd ingen glömd.

Delegationens rekommendationer: Kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen. Lärosäten bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Lärosätena bör även se över hur incitament för verksamhetsnära forskning kan stärkas genom att ta hänsyn till det i meriteringssystemet.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Just bristande förutsättningar att kunna avsätta tid för att delta i forskningsprojekt är något som har lyfts av förbundets medlemmar. I en pressad arbetssituation är det naturligt att mer framåtsyftande verksamhet får stå tillbaka. Detta är emellertid inte hållbart, vare sig för verksamheten eller individerna i den. Naturvetarna vill också framhålla att det är en sanning med modifikation att lärosätena själva äger frågan om meritering. Visserligen har de möjlighet att välja att meritera medarbetare vars forskning fått stor betydelse i omvärlden, men så länge detta inte också får betydelse för resurstilldelning och lärosätets internationella ranking lär omfattningen bli begränsad.

7.2.1 Ett tillitsbaserat ledarskap hos förtroendevalda, chefer och medarbetare

Delegationens rekommendationer: Såväl det förtroendevalda som det professionella ledarskapet ska bygga på en aktiv dialog och en tydlig rollfördelning som skapar förutsättningar för en tillitsbaserad styrning och ledning.

Vid rekrytering av nya chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg bör kommuner och landsting säkerställa att personer anställs som bedöms kunna bygga tillitsfulla relationer och som uppbär principerna för tillitsbaserad styrning och ledning. I ledarskapsutbildningar och chefsprogram som kommuner och landsting själva skräddarsyr bör tillitsbaserad styrning och ledning vara en viktig del av innehållet.

Chefer inom kommuner och landsting bör verka för att skapa förutsättningar för medarbetare att kontinuerligt upprätthålla kompetens och analysförmåga och kollegialt lärande, samt att främja utbyte mellan medarbetare och chefer på olika nivåer. Medarbetare har också ett ansvar att signalera när förutsättningar för medledarskapet inte finns och aktivt ta det ansvaret när det ges.

Chefer inom kommuner och landsting bör verka för att ge medarbetare ett utökat handlingsutrymme och möjligheter att påverka verksamhetens utformning. Chefer bör också bidra till bättre möjligheter att möta variationen i medborgarens behov. I cheferns uppdrag ingår att undanröja hinder samt att bidra till att utveckla verktyg och administrativa stödfunktioner. Medarbetare inom välfärdstjänster bör aktivt verka för att forma sin egen arbetssituation, samt att möta medborgarens behov och förutsättningar.

Chefer på alla organisationsnivåer inom kommuner och landsting bör stödja ett helhetsperspektiv samt säkerställa att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarens behov. I detta ingår att främja samverkan såväl inom organisationen som med andra intressenter. Medarbetare bör delta i arbetet med att utveckla verksamheten och bidra till att organisationen som helhet kan nå en ökad förståelse kring medborgarens behov.

Kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Förbundet vill särskilt framhålla vikten av att dialogen mellan medarbetare och chefer fungerar på alla nivåer. Med fungerar menar vi att information kommuniceras och tas tillvara både uppåt och nedåt i beslutskedjan, som aldrig är starkare än sin svagaste länk. En tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän skapar förutsättningar för ett gott samarbete och stärker möjligheterna till demokratiskt inflytande.

När det gäller rekrytering vill förbundet betona vikten av att de chefer som rekryteras förstår verksamhetens förutsättningar och har en förmåga att sätta sig in i betydelsen av de insatser som medarbetarna gör i kraft av sin kompetens.

Det är förbundets uppfattning att chefer i större utsträckning bör verka för att skapa förutsättningar för medarbetarna att både upprätthålla och utveckla sin kompetens. Alltför ofta vittnar medlemmar om att de låter egen kompetensutveckling stå tillbaka till förmån för verksamhetens kortsiktiga behov. Medarbetarna har såsom delegationen skriver ett eget ansvar att signalera när förutsättningarna för medledarskap saknas, vilket

naturligtvis förutsätter att denna typ av signaler fångas upp och tas på största allvar av ledningen.

Delegationens förslag: Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund som omfattar komponenterna lagstiftning, professionell etik, sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt ger utrymme för organisatoriska värden och som erbjuds kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Naturvetarna avstyrker förslaget: Naturvetarna förordar att stödmaterial utvecklas av Statskontoret i samarbete med SKL och de fackliga organisationerna. Med detta tillägg kan förslaget komma att tydliggöra centrala värden för medborgare såväl som för medarbetare och bidra till en större enhetlighet mellan kommuner och landsting.

7.3.1 Öka förutsättningarna för kollegialt lärande

Delegationens rekommendationer: Verksamhetsledningar och medarbetare inom kommunsektorn bör tillsammans skapa en överblick av verksamheten för att identifiera hur arenor för gemensamt, kollegialt lärande, kan skapas inom och utanför olika verksamhets- och professionsgränser. Arbetet bör organiseras så att det finns både regelbundna och spontana tillfällen att diskutera problem samt överföra kunskap och erfarenheter för att därigenom lära av varandra. Att etablera sådana arbetsformer och en god lärande kultur förutsätter ett aktivt och närvarande ledarskaparbete.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Rekommendationerna är goda och sunda. Tyvärr ger de emellertid inte mycket vägledning kring hur detta ska genomföras i praktiken.

7.3.2 Organisera för stärkt samverkan mellan lärosätena och verksamheterna inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg

Delegationens rekommendationer: Verksamhetsledningar inom kommunsektorn bör organiseras för att stärka samverkan med lärosätena som bedriver forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg och skapa utrymme samt förutsättningar för medarbetare att bedriva verksamhetsnära forskning.

Naturvetarna instämmer inte i rekommendationerna: Med tanke på den snabba utvecklingen när det gäller digitalisering och automatisering bör delegationen fundera på nödvändigheten av att specificera vilken typ av lärosäten verksamhetsledningarna bör samarbeta med. Det förekommer exempelvis redan idag Vinnova-projekt där matematiker tillsammans med hälso- och sjukvården försöker optimera välfärdstjänsterna för medborgarna. Naturvetarna förordar en mer öppen skrivning om samverkan med lärosäten som har ett intresse av att vara delaktiga i utvecklingen av välfärden. Skrivningen om att verksamhetsledningarna bör organiseras för att stärka samverkan med lärosätena ställer sig förbundet emellertid bakom fullt ut.

7.3.3 Uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över professionsgränser

Delegationens rekommendationer: Verksamhetsledningar inom kommunsektorn bör uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över

professionsgränser. Verksamheterna behöver bli mer flexibla för att kunna hantera både dagens och framtidens utmaningar.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Förbundet ser detta som en nyckelfaktor för att välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas mot ett större medborgarfokus.

7.3.4 Uppmuntra och skapa strukturer för att involvera brukaren, patienten, eleven i tjänsteutvecklingen

Delegationens rekommendationer: Verksamhetsledningarna inom kommunsektorn bör uppmuntra och skapa strukturer i verksamheten för att ta tillvara brukarens, elevens, patientens synpunkter, erfarenheter och behov vid verksamhets- och tjänsteutveckling.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Förbundet delar uppfattningen att medborgarens erfarenheter bör tas vara i utvecklingen av välfärdstjänsterna, samt att detta kan förstärka medarbetarnas känsla av att deras arbete är meningsfullt.

7.3.5 En samlad organisation som stödjer det goda mötet

Delegationens rekommendationer: De s.k. stödfunktioner som finns bör utgöra en integrerad del av verksamheterna samt ges ett tydligt uppdrag att stödja verksamhetens övergripande syfte och uppdrag. Kommuner och landsting bör ha som inriktning att anställa administratörer alternativt automatisera administrativa arbetsuppgifter för att skapa tid och handlingsutrymme för medarbetarna inom välfärdssektorn att ägna sig åt kärnuppgifter. Datainsamling och handläggning av enklare ärenden bör automatiseras så långt detta är möjligt.

Chefer inom skola och omsorg bör ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som just chefer. Kommunledningarna bör säkerställa att chefer ges ett tillräckligt stort administrativt stöd. Vidare bör chefer ges ansvar över ett rimligt antal medarbetare, så att förutsättningarna för det närvarande och coachande ledarskapet säkerställs.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Förbundet delar uppfattningen att det inte är ändamålsenligt att dela upp verksamheten i stöd- respektive kärnverksamhet. Alla i organisationen bidrar till att medborgarens möte med välfärden ska bli så bra som möjligt, även om rollerna ser olika ut. Samtidigt är det ironiskt att Delegationen själv faller i samma fälla genom att konstatera att administrativa arbetsuppgifter bör automatiseras så att medarbetarna kan ägna sig åt kärnverksamhet. Administration som inte bidrar till verksamheten bör inte göras. Automatisering är kostsamt och bör därför inte betraktas som ett sätt att bli av med arbetsuppgifter som inte tillför nytta för verksamheten. Det är inte heller självklart att det är administrativa arbetsuppgifterna som är mest lämpade att automatisera.

Förbundet delar Delegationens uppfattning när det gäller vikten av att ge chefer förutsättningar att utöva sitt yrke. Detta är också en förutsättning för att föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö ska kunna efterlevas.

7.4.1 Förtydliga att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad

Delegationens förslag: Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen förtydliga att tillsynen av hälso- och sjukvård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. Syftet med tillsynen bör på lång sikt vara att bidra till utveckling. På kort sikt och i en enskild tillsyn kan syftet variera mellan kontroll och utveckling, beroende på behov och situation. För att tillsynen ska bidra mer till utveckling behöver den vara tillräckligt bred och kvalitativ i syfte att kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör därför viktiga metoder för att främja utveckling.

Naturvetarna tillstyrker förslaget: Förbundet delar uppfattningen att tillsynen bör vara bred med fokus både på kontroll och utveckling.

7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort

Naturvetarna avstår från att uttala sig i frågan.

7.4.3 Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort

Delegationens förslag: Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort. Denna lydelse indikerar en smalare och mer indirekt granskning än den Tillitsdelegationen förespråkar.

Naturvetarna tillstyrker förslaget: Förbundet delar uppfattningen att ändringen är nödvändig för en förändring mot en lärande tillsyn med patienten i fokus.

7.5 Ersättningsmodeller

Delegationens rekommendationer:

- Håll ersättningsmodellen så enkel som möjligt.
- Om detaljerad styrning anses motiverad, överväg andra styrmodeller.

Om situationen är sådan att ersättningsmodellen bedöms vara det styrmedel som ska användas för att styra mer detaljerat, tänk då på följande:

- Ta hjälp av medarbetarna för att utforma modellen.
- Rikta ersättningsmodellen till rätt nivå.
- Komplettera med annan styrning, framför allt kommunikation, dialog och ledarskap.

Naturvetarna instämmer i rekommendationerna: Ersättningsmodeller är bara ett av många sätt att styra verksamheten och inget styrsystem bör vara mer detaljerat än vad som är nödvändigt. Riskerna överväger i så fall fördelarna och motverkar därmed huvudsyftet med Tillitsdelegationens arbete.

7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök

Delegationens förslag: Regeringen ska

- inrätta ett Nationellt policylab samt en permanent funktion som placeras vid Verket för innovationssystem, Vinnova, för genomförandet av processen i enskilda ärenden

- ge en statlig utredning i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av ett frikommunförsök
- ge Tillitsdelegationen i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av en försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning

Delegationens rekommendation: Kommuner och landsting bör

- inrätta fler lokala och regionala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan

Naturvetarna tillstyrker förslagen och instämmer i rekommendationerna: Det är nödvändigt för en god utveckling av välfärdstjänsterna att möjligheterna att testa nya lösningar förstärks.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Marita Teräs
Utredare